

N° 405306

**COMMUNE DE SAINT-BRICE-SOUS-
FORÊT**

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 29 janvier 2018

Lecture du 16 février 2018

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée va vous conduire à apprécier des faits, parmi lesquels l'arrêt attaqué a caractérisé un harcèlement moral. Le plus simple est certainement de commencer par vous présenter ces faits, tels qu'ils ressortent des pièces du dossier soumis aux juges du fond. Il nous a paru nécessaire de vous les livrer en détails.

M. R... est né en 1971. Après avoir été recruté comme coursier par la commune de Saint-Brice-sous-Forêt en 1995, il s'est vu confier en 2002 les fonctions de coordinateur des activités périscolaires au service enfance. Il détenait le grade d'agent d'animation, qui relève de la catégorie C. Ses fiches de notation des années 2003 à 2009 sont globalement bonnes : les notes, comme souvent, sont élevées ; les appréciations sont le plus souvent flatteuses (sans être dithyrambiques), mais laissent apparaître, à l'occasion, quelques difficultés.

Après une période de stage, M. R... a été titularisé dans le grade d'animateur territorial, relevant de la catégorie B, le 1^{er} mars 2010.

C'est à cette période que ses relations de travail se sont très lourdement dégradées. En mai 2010, un agent placé sous sa responsabilité a alerté sa hiérarchie sur des emportements et des discours déplacés de M. R.... Celui-ci a été reçu le 15 juin suivant par M. S..., qui était son supérieur hiérarchique depuis huit ans. A l'issue de cet entretien, ce dernier a rédigé un rapport, adressé à l'adjoint au maire chargé du secteur, dont les termes sont d'une très grande sévérité. Ce document de deux pages expose de façon détaillée les erreurs de M. R..., dans son comportement comme dans l'exécution de ses missions. Sans le reprendre dans le détail, soulignons néanmoins les agressions verbales répétées et le comportement exagérément autoritaire de l'intéressé à l'égard de ses agents comme de ses interlocuteurs dans les écoles, les erreurs dans les choix pédagogiques et l'absence d'exécution de tâches administratives qui lui sont confiées. Sa conclusion, qui se présente comme « la conséquence d'une longue démarche » entreprise avec l'intéressé, après de nombreuses tentatives d'explications et de rappels à l'ordre, est la suivante : « [la] présence et [le] comportement [de M. R...] nuisent fortement au bon fonctionnement du service ».

Trois jours plus tard, en réponse à une suggestion que la directrice des ressources humaines lui avait faite de présenter un projet à la commune, M. R... a proposé la mise en place d'un « point information jeunesse », destiné notamment à aider les jeunes adultes dans leur

orientation professionnelle. Ce projet a été présenté par M. R... au bureau municipal, et approuvé par la commune dès la fin du mois de juin 2010.

A compter du mois de septembre suivant, M. R... a donc été chargé de préfigurer le point information jeunesse, en étant placé sous l'autorité de Mme M..., responsable du pôle médiation et démocratie participative de la commune. Il a alors été installé, le 14 septembre, dans le local modulaire ayant vocation à accueillir le point information jeunesse, situé à quelques centaines de mètres des locaux des services de la commune. Ce local n'était pas encore aménagé à cette fin, mais un poste de travail y était bien installé pour M. R... (l'intéressé déclare cependant avoir dû acquérir lui-même son fauteuil).

Le jour même de son installation, sa supérieure hiérarchique et la conseillère municipale en charge de la démocratie participative sont allées le voir sur son lieu de travail et ont eu avec lui une discussion difficile, M. R... peinant à comprendre et accepter que les horaires d'ouverture du point information jeunesse doivent être décalés par rapport à des horaires de bureaux et que l'aménagement de la salle ne puisse être engagé avant l'année suivante. Le lendemain matin, sa supérieure hiérarchique a téléphoné à M. R..., en lui demandant de communiquer aux services concernés les horaires décidés et en lui rappelant que les locaux ne seraient pas aménagés en 2010. M. R... ayant fait valoir son désaccord et la nécessité d'en rediscuter, Mme M... lui a demandé de venir à la mairie à cette fin. L'intéressé n'ayant pas déféré à cet ordre, sa supérieure hiérarchique s'est rendue sur place, où la discussion est devenue une altercation.

L'incident a donné lieu à la rédaction de deux documents. M. R... a, le 16 septembre, adressé un courrier électronique au maire de Saint-Brice-sous-Forêt faisant part de ses divergences avec sa supérieure hiérarchique ainsi que de l'agressivité et de l'autoritarisme de celle-ci et proposant un changement de rattachement hiérarchique. Mme M... a rédigé un rapport daté du lendemain, plus détaillé, qui expose qu'elle s'est efforcée de discuter quotidiennement avec M. R... pendant deux mois, que celui-ci avait, à force d'explications, accepté les horaires d'ouverture décidés avant de rédiger un document revenant à des horaires de bureaux, qu'elle avait fini par obtenir qu'il les accepte de nouveau avant qu'une fois encore, il les remette en cause, et qui relate l'incident. Sur ce point, Mme M... indique que M. R... s'est emporté, qu'elle a voulu partir mais qu'elle est restée parce qu'il lui a crié de le faire et qu'elle a eu peur, qu'elle est en état de choc et qu'elle a désormais peur de M. R....

A la suite de cet incident, M. R... a fait l'objet d'un avertissement – ultérieurement annulé pour excès de pouvoir au motif que l'intéressé n'avait pas été mis à même de consulter son dossier. Lui a par ailleurs été communiquée sa fiche de poste, lui indiquant qu'il était désormais directement rattaché à la direction générale des services.

Il semble qu'au cours des trois mois suivants, la préparation de l'ouverture du point information jeunesse a pu progresser sans incident majeur, malgré des difficultés persistantes, le responsable hiérarchique de M. R... étant semble-t-il amené à intervenir beaucoup pour s'assurer de l'exécution de ses consignes. Signalons en outre qu'en réponse à une réclamation de M. R..., le maire lui a indiqué qu'il ne pouvait plus percevoir les indemnités d'astreintes auxquelles il avait droit à raison de ses précédentes fonctions.

Le point information jeunesse a été ouvert en janvier 2011 – la commune en assurant la promotion (à laquelle M. R... participait) auprès de la presse locale.

M. R... remplissant alors les conditions d'ancienneté pour être promu au grade supérieur, il a demandé un avancement de grade, qu'il n'a pas obtenu. Il a également demandé un remboursement de ses frais kilométriques ; après une première réunion avec le maire à la fin du mois de janvier, M. R..., n'ayant pas obtenu satisfaction, a informé sa hiérarchie, le 16 février 2011, qu'il n'utiliserait plus sa voiture personnelle et lui a demandé de revoir sa fiche de poste.

Le lendemain, l'intéressé était reçu par la directrice générale des services, qui lui indiquait qu'il serait désormais affecté à la bibliothèque municipale. Le jour d'après, M. R... était placé en arrêt de maladie pour dix jours en raison de stress – arrêt prolongé ensuite en raison d'un état anxio-dépressif réactionnel et un stress au travail.

Voilà, M. le président, Mesdames, Messieurs, les faits tels qu'ils se présentaient à juger.

M. R... a demandé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise de condamner la commune de Saint-Brice-sous-Forêt à lui verser la somme de 24 452 euros en réparation du harcèlement qu'il estime avoir subi. Sa demande a été rejetée par un jugement du 23 juin 2014, qui a par ailleurs ordonné la suppression de certains passages de la requête en raison de leur caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire. Saisie en appel, la cour de Versailles a toutefois jugé que M. R... avait subi un harcèlement moral et condamné la commune à l'indemniser à hauteur de 5 000 euros ; elle a rejeté le surplus des conclusions et les conclusions de M. R... qui tendaient à la suppression de certains passages du mémoire en défense de la commune.

C'est l'arrêt attaqué, en tant qu'il condamne la commune et réforme le jugement de première instance.

Rappelons que le harcèlement moral est défini par la loi du 13 juillet 1983 comme des agissements répétés qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte aux droits et à la dignité du fonctionnaire, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

En l'espèce, pour retenir cette qualification, la cour s'est fondée sur la situation d'éloignement physique et d'isolement dans laquelle M. R... a été placé à la suite de sa nouvelle affectation, du fait de son installation dans un local dépourvu de visiteurs et non aménagé à cette fin pendant plusieurs mois. Elle y a vu la cause de symptômes de souffrance au travail, de l'impossibilité pour l'intéressé d'avoir des relations de travail normales et apaisées avec sa hiérarchie et des troubles anxio-dépressifs qui ont justifié son arrêt de travail.

Comme vous le savez, vous exercez en cassation un contrôle de la qualification juridique de harcèlement moral que les juges du fond donnent aux faits qui leur sont soumis (30 décembre 2011, Commune de Saint-Peray, n° 332366, T. pp. 991-1109). Et nous pensons, en l'espèce, que la commune est fondée à soutenir que la cour a commis sur ce point une erreur de qualification juridique.

Il résulte de votre décision de section Mme T... (11 juillet 2011, n° 321225, Rec. p. 349) que la conviction du juge quant à l'existence d'un harcèlement moral se détermine au vu des échanges contradictoires, dans lesquels il appartient, d'une part, à l'agent de soumettre des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement et, d'autre part, à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout

harcèlement. Et c'est au stade de cet examen de la justification des agissements qu'il lui appartient de tenir compte des comportements respectifs de l'agent et de son administration.

Dans ce cadre, vous jugez de manière générale que dès lors qu'elle n'excède pas les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, une simple diminution des attributions justifiée par l'intérêt du service, en raison d'une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, n'est pas constitutive de harcèlement moral (30 décembre 2011, Commune de Saint-Peray, préc.).

Vous avez ainsi exclu la qualification de harcèlement moral dans le cas de difficultés professionnelles trouvant leur origine dans le propre comportement de l'agent (v. 20 décembre 2017, Mme G..., n° 405438, inédite au Recueil), dans le cas d'un changement d'affectation d'un chef de service en raison de la très mauvaise atmosphère dans le service, de la fragilité psychologique de ses agents et de l'enquête pour harcèlement moral dont l'intéressé avait lui-même fait l'objet (28 novembre 2014, M. N... et autres, n°s 363365 364274, inédite au Recueil), dans le cas du retrait de responsabilités et attributions fondé sur les importantes difficultés relationnelles de l'intéressée, de son seul fait (v. 2 mai 2012, Mme D..., n° 328802, inédite au Recueil), ou dans le cas d'une diminution significative des attributions de l'agent consécutive à une suspension motivée par le fait que l'intéressé occupait son bureau afin d'y dormir la nuit et y empêchait la réalisation du ménage en raison de l'éparpillement de documents, nourriture et vêtements sales (9 novembre 2016, Ministre de la culture et de la communication c/ M. B..., n° 396365, inédite au Recueil).

En sens inverse, comme le rappelait Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sur cette dernière décision, vous n'avez admis la qualification de harcèlement que dans des cas où le comportement de l'agent coupable de harcèlement étaient « hors de propos dans un contexte professionnel » et conduisaient à un abaissement ou un isolement de la victime de nature à gravement l'affecter (v. not., s'agissant de la mise à l'écart d'un agent, privé de ses responsabilités d'encadrement, de l'utilisation des moyens du service et de l'accès à certains de ses locaux sans mise en cause de son aptitude professionnelle, JRCE, 19 juin 2014, Commune du Castellet, n° 381061, aux Tables sur un autre point ; s'agissant de comportements particulièrement autoritaires assortis de propos grossiers et humiliants envers des agents les ayant conduits à la démission, 21 novembre 2014, CCI Nice Côte d'Azur, n° 375121, aux Tables sur un autre point ; s'agissant de mises à l'écart répétées assorties de dévalorisations publiques, JRCE, 21 mai 2015, APHP, n° 390056, inédite au Recueil ; et s'agissant de la privation de fonctions, de l'affectation à un emploi spécialement créé dont le contenu n'a pas été défini, de l'adoption de mesures disciplinaires et de la suppression du poste aboutissant au licenciement d'un agent ayant signalé des irrégularités de gestion, 31 octobre 2014, M. Z..., n° 372042, inédite au Recueil).

En l'espèce, nous pensons que la cour s'est écartée de cette jurisprudence, à la fois en ne tenant pas correctement compte du comportement de M. R... et en se fondant sur des agissements de l'administration qui n'étaient pas privés de justification au regard de l'intérêt du service.

Il faut rappeler, tout d'abord, que le changement de fonctions de M. R... faisait suite à de graves problèmes de comportements, de sorte qu'il nous paraît avoir été décidé dans l'intérêt du service.

Il est vrai, ensuite, que l'éloignement et l'isolement géographique de l'intéressé sont contestables, car il n'était pas nécessaire, pour préfigurer le point information jeunesse, d'être installé *ab initio* dans les locaux ayant vocation à l'accueillir – d'autant moins que M. R... s'y trouvait seul.

Mais nous notons que les fonctions confiées à l'intéressé lui donnaient une réelle responsabilité, et que son affectation était tout sauf fictive : elle correspondait à un réel projet – lequel a d'ailleurs abouti rapidement, puisque moins de trois mois plus tard, la structure était aménagée et ouverte dans les locaux en cause. En outre, l'installation de M. R... dans ces locaux – où il disposait d'un bureau équipé (même s'il affirme sans être contredit avoir acheté son fauteuil) – avait beau n'être pas indispensable, elle n'en était pas moins en lien direct avec le projet qui lui était confié. Quant à l'absence d'aménagement initial de la salle devant accueillir le public, elle était justifiée par la double nécessité de faire adopter les crédits nécessaires dans le budget de l'année suivante et de préfigurer la structure, et ne faisait pas obstacle au travail de préparation de l'ouverture du service.

Enfin, nous relevons que la situation de conflit qui s'est produite dès l'installation de M. R... et qui a conduit à son rattachement à un autre supérieur hiérarchique n'était pas liée avec son éloignement ou son isolement et, surtout, s'inscrivait dans le prolongement direct des problèmes de comportement déjà constatés et des difficultés importantes que sa supérieure hiérarchique avait eu à lui faire admettre des instructions.

Dans ces conditions, il nous semble qu'en se fondant sur l'éloignement physique et l'isolement de l'intéressé, qu'elle a regardés comme ayant causé ses difficultés relationnelles, sans tenir compte de son comportement antérieur, de ce que son affectation géographique était en lien avec un projet professionnel visant à lui donner une seconde chance et de la continuité des difficultés relationnelles antérieures et postérieures à cette affectation géographique, la cour a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis. Pour ces raisons, il nous semble que vous devriez annuler l'arrêt dans la mesure où il est attaqué – précisons que si vous ne nous suiviez pas, vous écarteriez sans peine les autres moyens du pourvoi. Après cassation, vous pourrez régler l'affaire au fond.

Vous écarterez les deux moyens de régularité mal fondés et serez alors saisis des sept éléments de fait dont se prévalait M. R... dans sa requête d'appel pour caractériser le harcèlement moral dont il se plaignait, à savoir, son changement d'affectation à la suite d'un rapport alors que son comportement n'avait donné lieu à aucun reproche, son isolement géographique, son dénigrement par sa nouvelle supérieure hiérarchique dans le second rapport dont nous vous parlions, le prononcé d'un avertissement à son encontre, son second changement d'affectation en février 2011, la combinaison du refus d'avancement grade et de la fin du versement des primes d'astreinte et de la prise en charge de ses frais kilométriques, et, enfin, l'état anxio-dépressif qu'il a déclaré et dont il vous indique qu'il a ensuite été reconnu imputable au service.

Contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, qui a un peu mixé les deux temps du raisonnement distingués – peut-être de façon un peu factice – par votre décision Mme T..., il nous semble que ces éléments sont suffisants pour faire présumer l'existence d'un harcèlement moral (car, à ce premier stade, seuls les éléments de fait présentés par le requérant sont pris en compte, non les justifications de l'administration).

Mais nous pensons que l’instruction contradictoire permet de démontrer que les agissements considérés sont étrangers à tout harcèlement moral.

Tout d’abord, si les relations de travail de M. R... se sont sévèrement dégradées en 2010, ses évaluations antérieures n’étaient pas totalement exemptes de reproche. Par ailleurs, ces évaluations rapides ne discréditent pas à elles seules le rapport détaillé de juin 2010 – d’autant moins qu’il est exposé que M. R... avait fait l’objet de nombreuses observations orales. Ajoutons que le rapport, malgré sa sévérité, n’est ni humiliant, ni insultant.

L’isolement géographique de l’intéressé, pour les raisons que nous vous avons dites, ne nous paraît pas pouvoir à lui seul caractériser un harcèlement moral.

Or aucun des autres agissements mis en avant ne nous paraît critiquable. Le second rapport ne saurait être qualifié de dénigrement, ni sur le fond, ni sur la forme. Le prononcé d’un avertissement, consécutif aux faits relatés dans ce rapport, se comprend aisément. Le second changement d’affectation, consécutif au bilan de fonctionnement du point information jeunesse et à l’insubordination de M. R..., est pris dans l’intérêt du service – et nous notons qu’à ce stade, pas moins de trois supérieurs hiérarchiques distincts (sans compter le maire) avaient adopté des décisions concordantes à l’égard de M. R.... La cessation de versement des primes d’astreinte et des indemnités kilométriques résulte du fait que M. R... n’y avait plus droit ; quant au refus d’avancement de grade (avancement auquel il n’avait pas de droit) il nous paraît s’expliquer assez bien par le comportement de l’intéressé. Enfin, la circonstance que M. R... ait, dans le cadre conflictuel résultant de son attitude, fini par développer un état anxio-dépressif ne nous paraît pas susceptible de caractériser par elle-même un harcèlement moral, sans considération des comportements respectifs de l’agent et de l’administration – alors même que la maladie a été reconnue comme imputable au service.

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, s’il faut, dans ce type d’affaires, se garder de prétendre discerner la vérité avec certitude, il n’en faut pas moins, finalement, se former une conviction. La nôtre est que M. R... était, au cours de la période litigieuse, un agent infiniment difficile à encadrer, et que les services de la commune, plutôt que de sanctionner son comportement, se sont efforcés, avec persévérance, de chercher une solution à ces difficultés et de trouver des fonctions adaptées à l’intéressé. Tous les choix effectués ne sont pas indiscutables, en particulier l’affectation dès septembre 2011 dans les futurs locaux du point information jeunesse. Mais les agissements de la commune nous paraissent, en vérité, aux antipodes de la définition du harcèlement moral.

Et par ces motifs nous concluons à l’annulation de l’arrêt attaqué en tant qu’il fait droit à l’appel de M. R..., au rejet de la requête d’appel et au rejet des conclusions présentées au titre de l’article L. 761-1 par M. R... en cassation et par la commune en cassation et en appel.